



EVROPSKA  
KOMISIJA

Bruselj, 2.6.2014  
COM(2014) 418 final

Priporočilo

**PRIPOROČILO SVETA**

**v zvezi z nacionalnim reformnim programom Madžarske za leto 2014  
in mnenje Sveta o konvergenčnem programu Madžarske za leto 2014**

{SWD(2014) 418 final}

Priporočilo

## PRIPOROČILO SVETA

**v zvezi z nacionalnim reformnim programom Madžarske za leto 2014**

**in mnenje Sveta o konvergenčnem programu Madžarske za leto 2014**

SVET EVROPSKE UNIJE –

ob upoštevanju Pogodbe o delovanju Evropske unije, zlasti člena 121(2) in člena 148(4) Pogodbe,

ob upoštevanju Uredbe Sveta (ES) št. 1466/97 z dne 7. julija 1997 o okrepitvi nadzora nad proračunskim stanjem ter o nadzoru in usklajevanju gospodarskih politik<sup>1</sup>, zlasti člena 9(2) Uredbe,

ob upoštevanju Uredbe (EU) št. 1176/2011 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 16. novembra 2011 o preprečevanju in odpravljanju makroekonomskih neravnotežij<sup>2</sup>, zlasti člena 6(1) Uredbe,

ob upoštevanju priporočila Evropske komisije<sup>3</sup>,

ob upoštevanju resolucij Evropskega parlamenta<sup>4</sup>,

ob upoštevanju sklepov Evropskega sveta,

ob upoštevanju mnenja Odbora za zaposlovanje,

ob upoštevanju mnenja Ekonomsko-finančnega odbora,

ob upoštevanju mnenja Odbora za socialno zaščito,

ob upoštevanju mnenja Odbora za ekonomsko politiko,

ob upoštevanju naslednjega:

- (1) Evropski svet je 26. marca 2010 potrdil predlog Evropske komisije, da začne izvajati novo strategijo za rast in delovna mesta Evropa 2020, ki temelji na okrepljenem usklajevanju ekonomskih politik ter se osredotoča na ključna področja, na katerih je potrebno ukrepanje za povečanje potenciala Evrope za trajnostno rast in konkurenčnost.
- (2) Svet je na predlog Komisije 13. julija 2010 sprejel priporočilo o širših smernicah za ekonomske politike držav članic in Unije (2010–2014) ter 21. oktobra 2010 sklep o smernicah za politike zaposlovanja držav članic, ki skupaj tvorita integrirane

---

<sup>1</sup> UL L 209, 2.8.1997, str. 1.

<sup>2</sup> UL L 306, 23.11.2011, str. 25.

<sup>3</sup> COM(2014) 418 final.

<sup>4</sup> P7\_TA(2014)0128 in P7\_TA(2014)0129.

smernice. Države članice so bile pozvane, naj integrirane smernice upoštevajo v nacionalnih ekonomskih politikah in politikah zaposlovanja.

- (3) Voditelji držav oziroma vlad so 29. junija 2012 sprejeli Pakt za rast in delovna mesta, ki z uporabo vseh razpoložljivih vzvodov, instrumentov in politik zagotavlja skladen okvir za ukrepanje na nacionalni ravni, ravni EU in ravni euroobmočja. Odločili so se, da morajo biti ukrepi sprejeti na ravni držav članic, in zlasti izrazili polno zavezanost k doseganju ciljev strategije Evropa 2020 ter izvajanju priporočil za posamezne države.
- (4) Svet je 9. julija 2013 sprejel priporočilo v zvezi z nacionalnim reformnim programom Madžarske za leto 2013 in dal mnenje o dopolnitvi madžarskega konvergenčnega programa za obdobje 2013–2016.
- (5) Komisija je 13. novembra 2013 sprejela letni pregled rasti<sup>5</sup>, ki zaznamuje začetek evropskega semestra za usklajevanje ekonomskih politik za leto 2014. Istega dne je na podlagi Uredbe (EU) št. 1176/2011 sprejela poročilo o mehanizmu opozarjanja<sup>6</sup>, v katerem je Madžarsko opredelila kot eno od držav članic, za katere je treba opraviti poglobljen pregled.
- (6) Evropski svet je 20. decembra 2013 potrdil prednostne naloge za zagotavljanje finančne stabilnosti, konsolidacije javnih financ in ukrepanja za spodbujanje rasti. Poudaril je potrebo po doseganju diferencirane, rasti prijazne konsolidacije javnih financ, ponovni vzpostavitvi normalnih pogojev kreditiranja gospodarstva, spodbujanju rasti in konkurenčnosti, odpravljanju brezposelnosti in socialnih posledic krize ter modernizaciji javne uprave.
- (7) Komisija je 5. marca 2014 objavila rezultate poglobljenega pregleda za Madžarsko<sup>7</sup>, ki ga je opravila v skladu s členom 5 Uredbe (EU) št. 1176/2011. Na podlagi opravljene analize Komisija ugotavlja, da na Madžarskem še naprej obstajajo makroekonomska neravnotežja, zaradi katerih je potrebno spremljanje in odločno ukrepanje politike. Zlasti trenutno prilagajanje zelo negativnega neto mednarodnega položaja, visoka raven javnega in zasebnega dolga v okviru nestabilnega finančnega sektorja in vse slabši izvozni rezultati še naprej zahtevajo posebno pozornost, da bi zmanjšali velika tveganja škodljivih učinkov na delovanje gospodarstva.
- (8) Madžarska je 30. aprila 2014 predložila nacionalni reformni program za leto 2014 in konvergenčni program za leto 2014. Programa sta bila ocenjena istočasno, da bi se upoštevala njuna medsebojna povezanost.
- (9) Namen proračunske strategije iz konvergenčnega programa za leto 2014 je zmanjšanje nominalnega primanjkljaja z 2,9 % BDP v letu 2014 na 1,9 % do konca programskega obdobja. To naj bi se doseglo s konsolidacijo predvsem proti koncu načrtovanega obdobja, medtem ko so bili cilji glede primanjkljaja znatno popravljeni navzgor v primerjavi s prejšnjim programom. Program potrjuje srednjeročni cilj v višini –1,7 % BDP, kar odraža cilje Pakta za stabilnost in rast. Vendar pa na podlagi preračunanega strukturnega salda srednjeročni cilj verjetno ne bo dosežen do konca programskega obdobja. (Preračunani) strukturni saldo naj bi se poslabšal za 1,5 odstotne točke v letu 2014, kar pomeni znatno odstopanje od srednjeročnega cilja, in se stabiliziral leta 2015, kar bi pomenilo primanjkljaj v višini 0,5 % BDP v primerjavi z zahtevanim napredkom pri doseganju srednjeročnega cilja. Referenčna

---

<sup>5</sup> COM(2013) 800 final.

<sup>6</sup> COM(2013) 790 final.

<sup>7</sup> SWD(2014) 85 final.

vrednost za odhodke kaže bistveno odstopanje v letih 2014 in 2015. (Preračunani) strukturni saldo naj bi se še poslabšal v letih 2016 in 2017. Na splošno je od leta 2014 predvideno bistveno odstopanje od poteka prilagoditve srednjeročnemu cilju. Program predvideva postopno, a stalno zmanjševanje javnega dolga z 79 % BDP v letu 2013 na okoli 75 % BDP v letu 2017. Makroekonomski scenarij, na katerem temeljijo proračunske napovedi v programu, je na splošno verjeten za obdobje 2014–2016, saj napoveduje, da se bo BDP v tem in prihodnjem letu povečal za 2,3 % oziroma 2,5 %, za razliko od 2,3 % oziroma 2,1 %, kot je bilo navedeno v pomladanski napovedi Komisije iz leta 2014. Vendar pa je program preveč optimističen za leto 2017. Tveganja, povezana s proračunskimi cilji, so na splošno uravnotežena v letu 2014, obstaja pa čedalje večja nevarnost, da bo od leta 2015 primanjkljaj morda večji od zastavljenega. Tveganja izhajajo zlasti iz dejstva, da bo načrtovano zmanjšanje deleža odhodkov predvidoma doseženo z uvedbo splošne nominalne zamrznitve ali omejitve povišanj pod stopnjo inflacije za večino diskrecijskih izdatkov. Pomladanska napoved Komisije iz leta 2014 predvideva nominalni primanjkljaj za leti 2014 in 2015, ki je enak ciljem programa. Z napovedanim strukturnim primanjkljajem v višini 2,2 % BDP v letu 2014 in 2,3 % v letu 2015 napoved Komisije potrjuje tveganje bistvenega odstopanja od srednjeročnega cilja od leta 2014. Poleg tega napoved Komisije opozarja tudi na neskladnost s ciljem glede zmanjšanja dolga v letih 2014 in 2015. Na podlagi ocene programa in napovedi Komisije, v skladu z Uredbo Sveta (ES) št. 1466/97, Svet meni, da obstaja potreba po dodatnih ukrepih za strukturno konsolidacijo zaradi tveganja bistvenega odstopanja od srednjeročnega cilja ter neizpolnjevanja pravila o zadolževanju od leta 2014.

- (10) Srednjeročni proračunski okvir je bil okrepljen z razširitvijo načrtovanja tudi na obdobje po tekočem proračunskem letu. Vendar njegova učinkovitost in zavezujoča narava še nista zagotovljeni. Uvedena so bila nova numerična fiskalna pravila, vendar slabosti v zasnovi niso odpravljene, predvsem v povezavi z neobstojem sistematičnega naknadnega spremljanja ter pomanjkanjem vrednosti največjih dovoljenih odstopanj in dobrih korekcijskih mehanizmov. Omejen seznam obveznih nalog fiskalnega sveta in njegove analitične zmogljivosti še vedno niso v sorazmerju z njegovo pravico proračunskega sveta. Nadaljnja krepitev srednjeročnega proračunskega okvira in razširitev obveznih pooblastil fiskalnega sveta bi pomagala izboljšati verodostojnost, preglednost in učinkovitost celotnega fiskalnega okvira.
- (11) Kljub subvencionirani shemi centralne banke „Sredstva za rast“ za mala in srednja podjetja se običajno kreditiranje gospodarstva ni trajnostno izboljšalo. Regulativno breme za finančni sektor se je še povečalo, kar je omejilo zmogljivost akumulacije kapitala. Ukrepi, kot je povečanje davkov na finančne transakcije, so prispevali k povečanju uporabe gotovine v gospodarstvu. Portfelj gospodinjstev se je še poslabšal, velik delež slabih posojil pa je trenutno eden največjih izzivov za finančni sektor. Čiščenje portfelja ovira slaba učinkovitost postopkov reševanja. Sprejet ni bil noben pomembnejši nov ukrep za odstranitev slabih sredstev iz bilanc stanja bank. Kombinacija velikega regulativnega bremena in visokega deleža slabih posojil je povzročila omejitve razpoložljivih kreditov. Vlada je večkrat napovedala, da namerava uvesti novo shemo pomoči v korist posojilojemalcev s posojili v tuji valuti; v večini primerov to ni bilo usmerjeno na posojilojemalce v težavah in je negativno vplivalo na plačilno disciplino gospodinjstev zaradi pričakovanja nadaljnje državne pomoči. Finančna regulacija in nadzor sta bila okrepljena z vključitvijo organa za finančni nadzor v strukturo centralne banke in prenosom odgovornosti za

makrobonitetni nadzor na centralno banko. Začela so se pripravljala dela za vzpostavitev ureditve za reševanje bank.

- (12) Čeprav se je pogostost davčnih sprememb v primerjavi s prejšnjim letom zmanjšala, ni bil dosežen pomembnejši napredek pri povečanju uravnoveženosti sistema davka od dohodkov pravnih oseb. Nekateri obstoječi sektorski davki so se celo povišali. Uporaba različnih davčnih stopenj v različnih sektorjih pomeni oviro za učinkovito dodeljevanje sredstev in tako negativno vpliva na rast. Da bi bila obdavčitev bolj zaposlovanju prijazna, je Madžarska razširila upravičenost do družinske dohodninske olajšave, ki lahko pomaga osebam z nizkimi dohodki. Davčni primež za samske osebe z nizkimi dohodki je med najvišjimi v EU. Merila za upravičenost v Zakonu o zaščiti delovnih mest so ostala v bistvu nespremenjena, čeprav znaten delež oseb z nizkimi dohodki ostaja zunaj področja uporabe ukrepa. Pomembno bo oceniti vpliv stroškovne učinkovitosti sheme in jo prilagoditi potrebam, da bi izboljšali njeno zmogljivost zaposlovanja ljudi. Nekaj napredka je bilo doseženega s prenosom obdavčitve z dela na okoljske davke, vendar so potrebni dodatni ukrepi. Po ponavljajočih se zamudah v preteklosti se postopoma izvaja spletna povezava registriranih blagajn z davčnim organom. Vendar pa Madžarska še vedno trpi zaradi visoke stopnje neizpolnjevanja davčnih obveznosti, za katero sta značilni trajna raven neprijavljenega dela in vrzel v izpolnjevanju obveznosti v zvezi z DDV. Okrepiti bi bilo treba nadzorne ukrepe, zlasti z namenom izboljšanja učinkovitosti boja proti goljufijam na področju DDV.
- (13) Stopnja brezposelnosti mladih se je leta 2013 zmanjšala, medtem ko se je stopnja mladih, ki niso zaposleni in se ne izobražujejo ali usposablajo, povečala. Učinkovito usklajevanje podružnic javne službe za zaposlovanje z izobraževalnimi ustanovami in lokalnimi deležniki bi lahko povečalo njihov doseg. Krepitev zmogljivosti v javni službi za zaposlovanje, vključno s pripravo sistema za profiliranje uporabnikov, se je začela, vendar bi morali ovrednotiti aktivne politike trga dela za odprti trg dela, da bi ocenili njihovo uspešnost in učinkovitost, in jih po potrebi prilagoditi, da se izboljša dostop do trga dela za nekatere prikrajšane skupine. Okrepiti je treba dejavniki aktiviranja pri različnih ukrepih na trgu dela in socialnih ukrepih (program javnih del, nadomestila za brezposelnost in socialna pomoč). Program javnih del pritegne največ proračunskih sredstev, namenjenih ukrepom za zaposlovanje, vendar je v letu 2013 manj kot 10 % udeležencev po izstopu iz programa uspela vrnitev na odprti trg dela. Ob tem se poraja vprašanje, ali ne bi bilo smiselno prilagoditi program, na primer z vzpostavitvijo boljših povezav z aktiviranjem, usposabljanjem in pomočjo pri iskanju zaposlitve, da bi zagotovili bolj trajen učinek na zaposlovanje. Udeležba žensk na trgu dela je bila deležna spodbude z bolj prožnim sistemom plačanega starševskega dopusta in zagotavljanjem otroškega varstva, vendar so potrebna dodatna prizadevanja, saj je stopnja zaposlenosti žensk še vedno nižja od 60 %. Obdobje upravičenosti do nadomestila za brezposelnost je krajše kot povprečni čas, ki ga potrebujejo iskalci zaposlitve, da najdejo zaposlitev. Število prebivalcev Madžarske, ki jih ogroža revščina ali socialna izključenost, počasi narašča in trenutno predstavlja skoraj tretjino celotnega prebivalstva. Revščina še vedno nesorazmerno vpliva na prikrajšane skupine, zlasti na otroke in Rome. Medtem ko je nacionalna strategija za socialno vključevanje vzpostavljena, ukrepi politike na večini področij ne spodbujajo sistematično ciljev te strategije. Potrebni so celostni in usklajeni ukrepi politike za učinkovito zmanjšanje revščine.
- (14) Za poslovno okolje na Madžarskem so značilne pogoste spremembe regulativnega okvira in omejena konkurenca v vedno večjem številu sektorjev. Uvedene so bile

nove ovire v storitvenem sektorju, obstoječe pa niso bile odpravljene (npr. na področju lekarn, ravnanja z odpadki, mobilnih plačil, maloprodaje tobaka in učbenikov). Na splošno so se naložbe močno znižale zlasti v sektorjih, v katerih so bili v zadnjih letih uvedeni dodatni davki za posamezni sektor. Med letoma 2010 in 2013 so se nominalne naložbe zmanjšale za 44 % v energetske, za 28 % v finančnem in za 18 % v telekomunikacijskem sektorju, medtem ko so se skupno povečale za 3,4 %. Določen napredek je bil dosežen pri izboljševanju konkurence pri javnih naročilih, vendar so potrebna nadaljnja prizadevanja. Na primer, večje zanašanje na e-javna naročila bi lahko ustvarilo znaten prihranek stroškov, izboljšalo preglednost javnih naročil in povečalo konkurenco. Sprejeti so bili ukrepi za izvajanje strategij za večjo integriteto in spodbujanje boljših standardov preglednosti v javni upravi, vendar so potrebna nadaljnja prizadevanja za učinkovit boj proti korupciji.

- (15) Delež mladih, ki zgodaj opustijo šolanje, narašča, sprejetje strategije za preprečevanje osipa pa je bilo vedno znova odloženo. Potrebna so nadaljnja prizadevanja, da bi učencem omogočili pridobivanje osnovnih spretnosti, kompetenc in kvalifikacij, ki so pomembne za trg dela. Enak dostop do kakovostnega rednega šolanja je še vedno velik problem za prikrajšane otroke, zlasti pri Romih. Nov zakon o poklicnem usposabljanju, ki med drugim uvaja novi „dvojni model“, je bil sprejet za zmanjšanje še vedno težkih prehodov iz izobraževanja na trg dela, njegove učinke pa je treba pozorno spremljati.
- (16) Madžarska je leta 2013 in 2014 nadaljevala z zniževanjem cen električne energije in plina za končne uporabnike. To zniževanje cen in dodatno davčno breme za energetska podjetja je negativno vplivalo na sposobnost ponudnikov energije za pokritje stroškov ter njihove naložbe v energijo in vzdrževanje omrežja. Trenutno je energetska intenzivnost gospodinjstev med najvišjimi v EU, energetska učinkovitost pa bi se lahko izboljšala zlasti v stanovanjskem sektorju. Pomanjkanje neodvisnosti energetskega regulatorja pri določanju pogojev dostopa do omrežja in tarif še vedno zbuja pomisleke. Sprejeti so bili nekateri ukrepi za racionalizacijo organizacije podjetij javnega prevoza, vendar bi trajnostnost lahko še izboljšali z obravnavo stroškov delovanja in spremembo tarifnega sistema.
- (17) V okviru evropskega semestra je Komisija izvedla obsežno analizo madžarske ekonomske politike. Ocenila je konvergenčni program in nacionalni reformni program. Glede na to, da je treba okrepiti splošno gospodarsko upravljanje Evropske unije z vključitvijo EU v prihodnje nacionalne odločitve, Komisija pri tem ni upoštevala le pomena za vzdržno fiskalno in socialno-ekonomsko politiko na Madžarskem, ampak tudi spoštovanje pravil in smernic EU. Njena priporočila v okviru evropskega semestra so izražena v priporočilih iz točk 1 do 7 v nadaljevanju.
- (18) Svet je ob upoštevanju te ocene proučil madžarski konvergenčni program, njegovo mnenje<sup>8</sup> pa je izraženo zlasti v priporočilu iz točke 1 v nadaljevanju.
- (19) Svet je ob upoštevanju poglobljenega pregleda, ki ga je opravila Komisija, in te ocene preučil nacionalni reformni program in konvergenčni program. Njegova priporočila v skladu s členom 6 Uredbe (EU) št. 1176/2011 so izražena v priporočilih iz točk 1, 2, 3 in 5 v nadaljevanju –

---

<sup>8</sup> V skladu s členom 9(2) Uredbe Sveta (ES) št. 1466/97.

PRIPOROČA, da Madžarska v obdobju 2014–2015 ukrepa tako, da:

1. Okrepi proračunske ukrepe za leto 2014 v luči nastajajoče vrzeli v višini 0,9 % BDP glede na zahteve Pakta za stabilnost in rast, tj. pravilo o zmanjšanju dolga, na podlagi napovedi Komisije iz pomladi 2014. Bistveno okrepi proračunsko strategijo v letu 2015 in v naslednjih letih za doseganje srednjeročnega cilja in spoštovanje pravila glede zahtev za zmanjševanje dolga za vzdržno zmanjševanje deleža javnega dolga. Dodatno okrepi zavezujočo naravo srednjeročnega proračunskega okvira s sistematičnim naknadnim spremljanjem skladnosti z numeričnimi fiskalnimi pravili ter uporabo korekcijskih mehanizmov. Izboljša preglednost javnih financ, vključno z razširitvijo obvezne pristojnosti fiskalnega sveta, tako da zahteva pripravo rednih makrofiskalnih napovedi in proračunskih ocen učinka pomembnih predlogov politike.
2. Pripomore k ponovni vzpostavitvi običajnih posojilnih tokov v gospodarstvu, med drugim z izboljšanjem davčne zasnove in zmanjšanjem davčnega bremena za finančne institucije. Prilagodi davek na finančne transakcije, da prepreči pretakanje prihrankov iz bančnega sektorja in okrepi spodbude za uporabo elektronskih plačil. Razišče in odpravi ovire za čiščenje portfelja, med drugim s strožjimi pravili oblikovanja rezervacij za prestrukturirana posojila, z odstranjevanjem ovir za uveljavitev poročila ter pospešitvijo in povečanjem učinkovitosti postopkov zaradi insolventnosti. Se v zvezi s tem temeljito posvetuje z deležniki o novih političnih pobudah in zagotovi, da so te dobro usmerjene in ne povečujejo moralnega tveganja za posojilojemalce. Nadalje okrepi finančno regulacijo in nadzor.
3. Zagotovi stabilen, bolj uravnotežen in racionaliziran sistem davka od dohodkov pravnih oseb, med drugim s postopno odpravo izkrivljajočih sektorskih davkov. Zmanjša davčni primež za osebe z nizkimi dohodki, med drugim z izboljšanjem učinkovitosti okoljskih davkov. Okrepi ukrepe za izboljšanje izpolnjevanja davčnih obveznosti, zlasti za zmanjšanje goljufij na področju DDV, in zmanjšanje skupnih stroškov.
4. Krepi ukrepe politike aktivnega trga dela, med drugim s hitrejšim uvajanjem sistema za profiliranje uporabnikov javne službe za zaposlovanje. Vzpostavi načrtovano mrežo mentorstva za mlade in jo uskladi z izobraževalnimi ustanovami in lokalnimi deležniki za večji doseg. Pregleda sistem javnih del in oceni njegovo učinkovitost pri pomoči ljudem pri iskanju naslednje zaposlitve ter še naprej krepi njegove dejavnike aktiviranja. Razmisli o podaljšanju obdobja upravičenosti do nadomestil za brezposelnost, pri čemer upošteva povprečni čas, potreben za iskanje nove zaposlitve, in povezavo z ukrepi za aktiviranje. Izboljša ustreznost in kritje socialne pomoči, obenem pa okrepi povezavo z aktiviranjem. Za odpravljjanje revščine izvede usklajene in celostne ukrepe politike za bistveno zmanjšanje revščine, zlasti med otroki in Romi.
5. Stabilizira regulativni okvir in spodbuja konkurenco na trgu, med drugim z odpravo ovir v storitvenem sektorju. Sprejme ambicioznejše ukrepe za povečanje konkurence in preglednosti pri javnih naročilih, vključno z uvajanjem e-javnih naročil, in še naprej zmanjšuje korupcijo in splošno upravno breme.
6. Izvede nacionalno strategijo za preprečevanje zgodnjega opuščanja šolanja s poudarkom na preprečevanju osipa v poklicnem izobraževanju in usposabljanju. Vzpostavi sistematičen pristop k zmanjševanju segregacije na področju izobraževanja in spodbuja vključujoče redno šolanje za prikrajšane skupine, zlasti Rome. Podpira prehod med različnimi stopnjami izobrazbe in na trg dela ter

natančno spremlja izvajanje reforme poklicnega usposabljanja. Izvede reformo višjega šolstva, ki omogoča boljše možnosti za pridobitev terciarne izobrazbe, zlasti za prikrajšane študente.

7. Pregleda učinek regulacije cen energije na spodbude za naložbe in konkurenco na trgu z električno energijo in plinom. Sprejme dodatne ukrepe za zagotovitev avtonomije nacionalnega regulatorja pri določanju omrežnih tarif in pogojev. Sprejme ukrepe za povečanje energetske učinkovitosti, zlasti v stanovanjskem sektorju. Še naprej povečuje trajnostnost prometnega sistema, med drugim z zmanjševanjem stroškov delovanja in pregledom tarifnega sistema podjetij v državni lasti v prometnem sektorju.

V Bruslju,

*Za Svet*  
*Predsednik*